

OCHRANA A POSTIH NIČENÍ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ZA OZBROJENÉHO KONFLIKTU

Veronika Bílková

ÚVOD

V létě tohoto roku zveřejnil prestižní časopis *Nature* dopis dvou desítek vědců z různých částí světa, který vyzýval státy, aby do mezinárodního humanitárního práva zakomponovaly garance ochrany biodiverzity a aby „využily doporučení Komise OSN pro mezinárodní právo k vytvoření páte Ženevské úmluvy, která by se zaměřila na ochranu životního prostředí“.¹ Iniciativa na straně jedné poukázala na mezery, které v právním režimu ozbrojených konfliktů existují. Na straně druhé navrhla tyto mezery řešit způsobem, který není ani koncepční, ani reálný. Není tak příliš divu, že iniciativa nezbudila příliš velkou pozornost a nevedla k žádným konkrétním výsledkům. Tento Policy Brief nejprve stručně shrnuje pravidla mezinárodního humanitárního a mezinárodního trestního práva týkající se ochrany životního prostředí a následně představuje iniciativy směřující ke zlepšení této úpravy, včetně již zmíněné iniciativy vědců.

OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ZA OZBROJENÉHO KONFLIKTU

Životní prostředí bývá označováno za „mlčící oběť“² ozbrojených konfliktů. Příčiny jsou zřejmé. Válčení, zejména to moderní, není právně environmentálně přátelské, v jeho rámci dochází k zásahům do všech složek životního prostředí a způsobené škody mají často rozsáhlý a dlouhodobý charakter.³ Navzdory tomu zůstávaly škody způsobené za ozbrojených konfliktů na životním prostředí dlouho mimo oblast zájmu mezinárodního společenství. Situace se začala měnit až od 70. let 20. století, a to jak v souvislosti se zrodem mezinárodního práva životního prostředí (konference ve Stockholmu v roce 1972), tak v důsledku masivních škod na životním prostředí, jež vyvolaly některé ozbrojené konflikty daného období (válka ve Vietnamu v letech 1964-1975). Dalším významným obdobím ve vývoji právní úpravy se stala 90. léta 20. století, kdy se ukázal ničivý potenciál moderních válek v průběhu mj. války v Iráku v roce 1991 a také byly položeny základy mezinárodního trestního práva. Posledním obdobím, kdy se tématu věnuje zatím asi největší pozornost, je současné desetiletí. Hlavním důvodem je zřejmě celkové posílení zájmu o environmentální témata, včetně tématu klimatických změn.⁴

Ochrana životního prostředí za ozbrojených konfliktů jako takové není věnován žádný právně závazný smluvní instrument. Přesto existují pravidla, jež tuto ochranu zajišťují, ať již tak činí přímo, nebo nepřímo.⁵ Tato pravidla tvoří součást mezinárodního humanitárního práva (MHP), popř. mezinárodního trestního práva trestního (MTP).

¹ Stop military conflicts from trashing environment, Correspondence, *Nature*, 23 July 2019.

² Kron, Armanda, Environment in Relation to Armed Conflicts, *Environmental Policy and Law*, Vol. 44, No. 6, 2014, str. 490.

³ Srov. Westing, Arthur H., *Environmental Warfare: A Technical, Legal and Policy Appraisal*, Taylor&Francis, 1984.; Jha, UC, *Armed Conflict and Environmental Damage*, New Delhi: Voj Books India, 2014.

⁴ Srov. Bouvier, Antoine, Protection of the natural environment in time of armed conflict, *International Review of the Red Cross*, Vol. 25, No. 285, 1991, str. 567-578; Dinstein, Yoram, Protection of the Environment in International Armed Conflict, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5, 2001, str. 523-549.

⁵ Srov. UNEP/ICRC, *Protecting the environment during armed conflict: an inventory and analysis of international law*, Nairobi, 2009.

A) Nepřímá ochrana životního prostředí za ozbrojeného konfliktu

Nepřímá ochrana je životnímu prostředí poskytována dvěma kategoriemi norem.

- a) První zahrnuje **obecné principy MHP**, zejména zásada omezenosti prostředků vedení války a zásada přiměřenosti. Podle zásady omezenosti prostředků vedení války „nemají bojující strany neomezené právo při výběru prostředků, jimiž má být nepřítel poškozen“.⁶ Zásada přiměřenosti zakazuje takové bojové akce, „u nichž se dá očekávat že mohou způsobit ztráty na životech civilních osob, jejich zranění, poškození objektů civilního rázu nebo kombinaci těchto případů, které by převyšovaly předpokládanou konkrétní a přímou vojenskou výhodu“.⁷ Aplikovatelnost těchto obecných zásad vůči životnímu prostředí potvrdil v posudku týkajícím se legality jaderných zbraní (1996) Mezinárodní soudní dvůr.⁸
- b) Druhou kategorií tvoří normy vztahující se na ochranu **nepřátelského majetku**. Ty bojujícím stranám zakazují „ničení nebo zabavení nepřátelského majetku kromě případů, kde válečná nutnost nezbytně vyžaduje tohoto zničení nebo zabavení“⁹ a ve stavu okupace pak „ničít movitý nebo nemovitý majetek, patřící jednotlivě nebo společně soukromým osobám, státu nebo veřejným úřadům, sociálním nebo družstevním organizacím, s výjimkou případů, kdy by vojenské operace činily takové zničení naprosto nezbytným“.¹⁰

B) Přímá ochrana životního prostředí za ozbrojeného konfliktu

Přímá ochrana se vyvíjí teprve od 70. let.¹¹ Mezi její prameny se vedle smluv MHP řadí také humanitárně právní obyčej, smlouvy MTP a některé prameny *soft law*.

- a) **Smluvní úprava** v pramenech MHP není příliš bohatá. Zahrnuje v zásadě dvě ustanovení Dodatkového protokolu I k Ženevským úmluvám z roku 1977 a Úmluvu o zákazu vojenského nebo jakéhokoliv jiného nepřátelského použití prostředků měnících životní prostředí (ENMOD)¹² z roku 1976.
- Dodatkový protokol I se životnímu prostředí věnuje ve dvou ustanoveních. Prvním je článek 35(3), podle něhož „je zakázáno používat způsobů nebo prostředků vedení války, jejichž cílem je způsobit, nebo u nichž se dá očekávat, že mohou způsobit rozsáhlé, dlouhodobé a vážné škody na životním prostředí“. Druhým je článek 55, přímo nazvaný ochrana životního prostředí, který uvádí, že „při vedení vojenských akcí je třeba dbát o ochranu životního prostředí před rozsáhlými, dlouhodobými a vážnými škodami. Tato ochrana zahrnuje zákaz používání způsobů nebo prostředků vedení války, jejichž cílem je způsobit takové škody na životním prostředí, nebo u nichž se dá očekávat způsobení takových škod, že tím ohrozí zdraví nebo přežití obyvatelstva“ (odst. 1), a stanovuje také, že „útoky proti životnímu prostředí z důvodů represálií jsou zakázány“ (odst. 2). Jedná se o specifikaci obecných zásad omezenosti prostředků vedení války a proporcionality. Pravidla jsou výslovně zakotvena jen pro mezinárodní ozbrojené konflikty, Dodatkový protokol II obdobnou úpravu nezná.
- Úmluva ENMOD zavazuje státy, aby se neuchylovaly k vojenskému nebo jakémukoliv jinému nepřátelskému použití prostředků měnících životní prostředí, které mají rozsáhlé, dlouhodobé nebo vážné následky jako prostředky ničení, způsobení škody nebo újmy kterémukoliv jinému smluvnímu státu.

⁶ Článek 22 *Řádu války pozemní*, který tvoří přílohu *Haagské úmluvy IV o zákonech a obyčejích pozemní války* z roku 1907.

⁷ Článek 51(5)(b) Dodatkového protokolu I k Ženevským úmluvám z roku 1977.

⁸ ICJ, *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, Advisory Opinion, 8 July 1996, par. 30.

⁹ Článek 23(g) *Řádu války pozemní*.

¹⁰ Článek 53 *Ženevské úmluvy IV o ochraně civilních osob* za války z roku 1949.

¹¹ Srov. Bouvier, Antoine, *Recent Studies on the Protection of the Environment in Time of Armed Conflict*, *International Review of the Red Cross*, Vol. 32, No. 291, 1992, str. 554–566.

¹² *Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques*, 10 December 1976 (ve sbírce zákonů vyšla jako Vyhláška č. 77/1980 Sb.).

- b) **Obyčejové MHP** obsahuje, podle názoru MVČK vyjádřeného ve studii *Obyčejové mezinárodní humanitární právo* z roku 2005, tři pravidla týkající se ochrany životního prostředí za ozbrojeného konfliktu.¹³ Jedná se o pravidla 43-45, jež se podle MVČK aplikují shodně za mezinárodních i vnitrostátních ozbrojených konfliktů. Obyčejové MHP tak jde nad rámec smluvní úpravy.

43. *Obecné principy vedení boje se aplikují na životní prostředí:*

- a) *Žádná část životního prostředí nesmí být předmětem útoku, ledaže je vojenským objektem.*
- b) *Je zakázáno zničení jakékoli části životního prostředí s výjimkou důvodu nezbytné vojenské nutnosti.*
- c) *Je zakázáno zahájit útok, u něž lze očekávat, že může způsobit náhodné škody na životním prostředí, které by převyšovaly předpokládanou konkrétní a přímou vojenskou výhodu.*

44. *Způsoby a prostředky vedení boje musí být vybírány s ohledem na ochranu a zachování životního prostředí. Při vedení vojenských operací musí být věnována neustálá péče tomu, aby bylo šetřeno civilní obyvatelstvo, civilní osoby a objekty civilního rázu. Musí být učiněna všechna možná preventivní opatření s cílem zabránit, a v každém případě maximálně omezit náhodné škody na životním prostředí. Nedostatek vědecké jistoty, pokud jde o vliv daných vojenských operací na životní prostředí, nezbujuje stranu konfliktu povinnosti učinit taková preventivní opatření.*

45. *Je zakázáno užít způsoby nebo prostředky vedení boje, jež jsou určeny k tomu, aby způsobily rozsáhlé, dlouhodobé a vážné škody na životním prostředí, jakož i ty, u nichž lze takové škody předpokládat. Ničení životního prostředí nesmí být užito jako zbraně.*

- c) Ze **smluvní úpravy MTP** je klíčový článek 8 Římského statutu Mezinárodního trestního soudu (MTS), který obsahuje katalog válečných zločinů. Mezi tyto zločiny se, v kontextu mezinárodního ozbrojeného konfliktu, řadí „úmyslné zahájení útoku s vědomím, že v souvislosti s takovým útokem dojde /.../ k rozsáhlým a závažným škodám na přírodním prostředí, které by byly zjevně nepřiměřené v poměru k očekávané konkrétní a přímé celkové vojenské výhodě“ (odst. 2(b)(iv)). Jde o specifikaci zásady proporcionality, která navazuje na článek 55 Dodatkového protokolu I. O rozšíření úpravy na vnitrostátní ozbrojené konflikty se podle všeho zatím nepočítá. V *Policy Paperu k výběru a prioritizaci případů* z roku 2016 označil úřad prokurátora MTS dopady na životní prostředí za jedno z hledisek, jimiž hodlá měřit závažnost zločinů.¹⁴ Judikatura MTS zatím nesvědčí o tom, že by se tak ve větší míře dělo.¹⁵
- d) Konečně, **soft law instrumenty** zahrnují, vedle různých rezolucí MVČK, hlavně *Směrnice pro vojenské manuály a pokyny týkající se ochrany životního prostředí v době ozbrojeného konfliktu*,¹⁶ jež v roce 1994 předložil MVČK; a návrh zásad k *Ochraně životního prostředí ve vztahu k ozbrojenému konfliktu*,¹⁷ které v tomto roce přijala, zatím v prvním čtení, Komise OSN pro mezinárodní právo. Oba instrumenty mají primárně kodifikační záměry, v některých bodech ale zjevně zacházejí nad rámec platného práva (příkladem je zásada 16 návrhu zásad, podle níž jsou represálie vůči životnímu prostředí zakázány za mezinárodních

¹³ Viz Henckaerts, Jean-Marie, Doswald-Beck, Louise (Eds), *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

¹⁴ ICC, *Policy Paper on Case Selection and Prioritization*, 15 September 2016, par. 41.

¹⁵ Srov. Freeland, Steven, *Addressing the Intentional Destruction of the Environment During Warfare Under the Rome Statute Of The International Criminal*, Intersentia, 2015.

¹⁶ ICRC, *Guidelines for Military Manuals and Instructions on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict*, online na <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/article/other/57jn38.htm> (navštíveno 12. 10. 2019). Srov. Henckaerts, Jean-Marie, *Towards Better Protection for the Environment in Armed Conflict: Recent Developments in International Humanitarian Law*, *RECIEL*, Vol. 9, No. 1, 2000, str 13-19.

¹⁷ UN Doc. A/CN.4/L.937, *Protection of the Environment in Relation to Armed Conflict*, 6 June 2019.

i vnitrostátních ozbrojených konfliktů, represálie se ale tradičně užívají jen v konfliktech mezinárodních).

INICIATIVY KE ZLEPŠENÍ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ZA OZBROJENÉHO KONFLIKTU

Právní úprava ochrany životního prostředí za ozbrojeného konfliktu tak, jak je obsažená v MHP a MTP, vzbuzuje kritiku již několik desetiletí. Hlavní výhrady, které bývají v této souvislosti vznášeny vůči MHP, jsou shrnuty v článku autorů Botheho, Brucha, Diamonda a Jensena z roku 2010.¹⁸ Mezi hlavní problémy úpravy řadí autoři zejména nejasný význam výrazu „*rozsáhlé, dlouhodobé a vážné škody*“, který je obsažen v článku 35 Dodatkového protokolu I, obtížnost posuzování proporcionality útoků za situace, kdy se životní prostředí stává vedlejší obětí (collateral damage) útoků na vojenské cíle, a skutečnost, že MHP nepředvídá žádný zvláštní režim pro oblasti, jež jsou z hlediska ochrany životního prostředí zvláště významné. Upozorňují také na to, že stávající úprava se primárně vztahuje na mezinárodní ozbrojené konflikty a naopak nedopadá na ozbrojené konflikty vnitrostátní povahy. Poslední výhradu lze bez dalšího vztáhnout i na úpravu v MTP, která je omezena výlučně na mezinárodní ozbrojené konflikty.¹⁹

V reakci na uvedené nedostatky postupně vznikají *různé iniciativy*, které se snaží najít způsob jakým právní úpravu zlepšit. Tyto iniciativy se v zásadě zaměřují čtyřmi směry, jimiž jsou:

- a) Posílení úpravy v rámci MHP vyjasněním existujících norem či přijetím nové smlouvy, jež by se zaměřila specificky na ochranu životního prostředí za ozbrojeného konfliktu.²⁰
- b) Posílení úpravy v rámci MTP rozšířením kategorie válečných zločinů, popř. vytvořením nové kategorie zločinů podle mezinárodního práva, tzv. ecocidy.²¹
- c) Rozšíření právních norem poskytujících ochranu životního prostředí v době míru na situaci ozbrojeného konfliktu.²²
- d) Ponechání právní úpravy beze změn při současném posílení důrazu na řádnou a důslednou implementaci této úpravy.²³

Iniciativa vědců z léta 2019 podle všeho primárně spadá do první kategorie. Je nicméně třeba říci, že iniciativa zůstala omezena na jeden krátký text, z něhož nelze mnoho vyčíst a který byl v médiích interpretován různorodě. Jednou z interpretací, jež dostala značný prostor i v českých médiích a dokonce se k ní (pochvalně) vyjadřovali někteří čeští politici,²⁴ bylo to, že iniciativa chce zavést nový trestní postih ničení životního prostředí za ozbrojených konfliktů, popř. dokonce zřídit nový soud, který by takové zločiny stíhal. Iniciativa ve skutečnosti o trestním postihu výslovně nemluví. Navrhuje přijetí nové, páté Ženevské úmluvy, která by se zaměřila specificky na ochranu životního prostředí za ozbrojeného konfliktu. Úmluva by měla vycházet z návrhu zásad k *Ochráně životního prostředí ve vztahu k ozbrojenému konfliktu*, přijatých na jaře 2019 Komisí OSN pro mezinárodní právo. Podle představ autorů by měla obsahovat

¹⁸ Viz Bothe, Michael, Bruch, Carl, Diamond, Jordan, Jensen, David, International law protecting the environment during armed conflict: gaps and opportunities, *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, No. 879, 2010, str. 569-592.

¹⁹ Lawrence, Jessica C., Heller, Kevin John, The First Ecocentric Environmental War Crime: The Limits of Article 8(2)(b)(iv) of the Rome Statute, *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 20, No. 1, 2007, str. 61-96.

²⁰ Srov. Verwey, Wil D., Protection of the Environment in Times of Armed Conflict: In Search of a New Legal Perspective, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 8, No. 1, 1995, str. 7-40.

²¹ Srov. Sailesh Mehta, Prisca Merz, Ecocide – A New Crime Against Peace?, *Environmental Law Review* Vol. 17, No. 1, 2015, str. 3-7.

²² Srov. Bothe, Michael, Bruch, Carl, Diamond, Jordan, Jensen, David, *op. cit.*, str. 579-591.

²³ Srov. Gasser, Hans-Peter, For Better Protection of the Natural Environment in Armed Conflict: A Proposal for Action, *American Journal of International Law*, Vo. 89, 1995, str. 637-644.

²⁴ Srov. Za ničení přírody válečný soud, žádají akademici. Osobně bych to podpořil, reaguje ministr Brabec, *Lidovky.cz*, 11. srpna 2019.

„výslovné záruky pro biodiverzitu“²⁵ a měla by zajišťovat „ochranu klíčových přírodních zdrojů v místě jejich výskytu“.²⁶ Autoři dále vyzývají obchodní společnosti a vlády k tomu, aby společně usilovaly o úpravu obchodu se zbraněmi, a velmi obecně mluví o tom, že „vojenský průmysl musí být více hnán k odpovědnosti za dopady svých aktivit“.²⁷ Z využití výrazu „accountable“ lze vyvodit, že iniciativa má na mysli odpovědnost v širokém slova smyslu, ne nutně odpovědnost trestněprávní povahy. Text jako celek pak budí dojem, že jeho autoři neměli příliš jasnou představu o tom, jak by nová úmluva měla vypadat, ani o tom, jaká ustanovení se standardně objevují (a naopak neobjevují) v Ženevských úmluvách.

Od toho se odvíjí, že návrh není ani příliš koncepční, ani reálný. Koncepční není návrh proto, že oproti existujícím Ženevským úmluvám se nový instrument nemá zaměřovat na určitou kategorii chráněných osob, ale na životní prostředí. I to by sice bylo možno zařadit mezi oběti ozbrojených konfliktů v širokém slova smyslu, to by ovšem vyžadovalo překonat „tradiční antropocentrismus v zaměření a důrazu“;²⁸ jímž se MHP vyznačuje. Ačkoli do budoucna nelze takové překonání, zejména s ohledem na současný obrat k environmentálním tématům, zcela vyloučit, v nejbližším období se nezdá příliš pravděpodobný. Další nekonceptnost je dána otázkami, jež mají být podle návrhu vědců v nové úmluvě řešeny. Těchto otázek je zmíněno jen pár, již mezi nimi jsou ale takové, které tradičně spadají mimo rámec ženevského práva. Jedná se o úpravu obchodu se zbraněmi, která je řešena samostatnými instrumenty, jež často ani nebývají řazeny do MHP;²⁹ či o odpovědnosti vojenského průmyslu (military industry), ať již se tímto termínem míní cokoli. S ohledem na tyto nedostatky se návrh nezdá ani příliš reálný. K tomu dále přispívá skutečnost, že dnešní doba zrovna nepřeje přijímání nových závazných smluv z oblasti MHP či MTP.

Dopis vědců z července tohoto roku navrhuje přijetí nové, páté Ženevské úmluvy tak nelze považovat za úspěšnou iniciativu. Současně je tato iniciativa dalším potvrzením toho, že témata týkající se ochrany životního prostředí budí na mezinárodní scéně čím dál větší pozornost a že tento vývoj má rostoucí vliv na mezinárodní právo. Ačkoli zatím se daný vliv projevil hlavně v úpravě platné v době míru, lze očekávat, že tlaky na posílení ochrany životního prostředí budou čím dále více směřovat i do oblasti ozbrojených konfliktů. Zda tyto tlaky vyústí v přijetí nové mezinárodní smlouvy, ve vývoj nových obyčejů, ve větší využití instrumentů *soft law* či v aktivnější postih zločinů proti životnímu prostředí před MTS a jinými soudy, nelze zatím odhadnout, to, že přinejmenším jedna z těchto cest bude využita, je ale vysoce pravděpodobné.

Veronika Bílková

Výzkumná pracovnice Ústavu mezinárodních vztahů a vedoucí Centra mezinárodního práva.

bilkova@iir.cz

Poděkování

Tento policy brief je výsledkem aplikovaného výzkumu Ústavu mezinárodních vztahů, v.v.i., v rámci projektu TA ČR BETA 2, č. TIRVMZV814 nazvaného „Aktuální výzvy mezinárodního práva“. Koncovým uživatelem tohoto výstupu je aplikační garant projektu Ministerstvo zahraničních věcí České republiky.

²⁵ Stop military conflicts from trashing environment, *op. cit.*

²⁶ Tamtéž.

²⁷ Tamtéž.

²⁸ Bouvier, Antoine, Protection of the natural environment, *op. cit.*, str. 567.

²⁹ Viz *Smlouva o obchodu se zbraněmi* (Arms Trade Treaty) z roku 2013.